

## ***HEMMELIGE RANSAGNINGER: FRA "ABSOLUT UNDTAGELSE" TIL HOVEDREGEL?***

### **1. Executive Summary**

Analysen indeholder en kort og overordnet redegørelse af retsgrundlaget for og anvendelsen af hemmelige ransagninger, der udgør et indgreb i grundlovens § 72 og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8, vedrørende boligens ukrænkelighed og retten til privatliv. Analysen redegør kort for bestemmelsens indhold, tilblivelse og stadigt mere omfattende anvendelsesområde. På baggrund af et nyligt folketingsvar kortlægges dernæst omfanget af bestemmelsens anvendelse, der viser, at antallet af hemmelige ransagninger er steget med omkring 667 % de seneste 6 år (2009-2014). Dette stemmer dårligt overens med, at det i Strafferetsplejeudvalgets betænkning 1159/89 om ransagning under efterforskning blev fremhævet, at dette efterforskningskridt alene skulle benyttes i "absolutte undtagelsestilfælde". Der er således både sket en "formålsskydning" således, at anvendelsesområdet for hemmelige ransagninger løbende er blevet udvidet, ligesom der tilsyneladende er sket en lempeligere anvendelse af dette efterforskningskridt fra politiets side. På den baggrund anbefales det, at der foretages en nærmere gennemgang af de sager, hvor hemmelig ransagning anvendes med henblik på at kortlægge, hvad den betragtelige stigning skyldes, og hvorvidt de forskellige politikredse anvender hemmelige ransagninger ensartet. Selvom den nuværende praksis har den fornødne hjemmel i retsplejeloven, er baseret på retskendelse og må antages at være i overensstemmelse med EMRK, anbefales det, at justitsministeren udfærdiger en skrivelse til samtlige politikredse og indskærper, at hemmelige ransagninger udgør et særdeles intensivt indgreb og derfor skal være en reel undtagelse og ikke et normalt efterforskningskridt, selvom der er tale om alvorlig kriminalitet.

### **2. Lovgrundlaget**

Retten til privatlivets fred og boligens ukrænkelighed er beskyttet af Grundlovens (GRL) § 72 om boligens ukrænkelighed, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8 om privatlivets fred, EU's Charter om Grundlæggende Menneskerettigheder artikel 7 vedrørende samme rettigheder. Indgreb som

hemmelige ransagninger udgør således en undtagelse til udgangspunktet om privatlivets fred og boligens ukrænkelighed.

Efter Retsplejeloven (RPL) § 793 kræver ransagning af husrum, andre lokaliteter eller genstande, at den mistænkte, der har rådighed over stedet eller genstanden, med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, og at ransagningen må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen. Ved ransagning af boliger og andre husrum, dokumenter, papirer og lignende samt indholdet af aflåste genstande kræves endvidere, at sagen angår en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængselsstraf, eller at der er bestemte grunde til at antage, at bevis i sagen eller genstande, der kan beslaglægges, kan findes ved ransagningen.

Afgørelsen om ransagning er yderligere underlagt en proportionalitetsvurdering, idet ransagning ikke må foretages, såfremt det efter undersøgelsens formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som undersøgelsen må antage at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb, jf. RPL § 797. Kravet om proportionalitet fremgår også af EMRK, artikel 8, stk. 2, hvorefter der kun må foretages indgreb i retten til privatliv og familieliv, såfremt dette er ”nødvendigt i et demokratisk samfund”.

Almindeligvis skal en person, der har rådighed over et husrum, en lokalitet eller genstand, hvori der foretages ransagning, gøres bekendt med ransagningens foretagelse og grundlaget herfor samt opfordres til at overvære ransagningen, jf. RPL § 798, stk. 2. Dette udgangspunkt kan i visse tilfælde fraviges, jf. RPL § 799 om hemmelige ransagninger. Herefter kan en ransagning foretages uden, at den mistænkte eller andre gøres bekendt hermed, såfremt det er af afgørende betydning for efterforskningen, at ransagningen foretages, og såfremt efterforskningen angår en forsætlig overtrædelse af straffelovens (STRL) kapitel 12 eller 13 eller en overtrædelse af visse bestemmelser i straffeloven, der vedrører forbrydelser om narkotika, våben, manddrab, røveri, økonomisk kriminalitet o.lign. Endvidere kan retten bestemme, at der kan foretages et ubestemt antal ransagninger,<sup>1</sup> uden at der skal indhentes kendelse for hver ransagning, jf. RPL § 799, stk. 3.

---

<sup>1</sup> Illustreret ved fx UfR.1999.985.H og UfR. 2010 294.Ø

### 3. Bestemmelsens udvikling

Politiets hjemmel til at foretage hemmelige ransagninger blev indført i retsplejeloven i 1997<sup>2</sup> og havde til formål at styrke politiets muligheder for at efterforske alvorlig kriminalitet, særligt i forbindelse med det voldelige opgør mellem Hells Angels og Bandidos.

Forud for indførelsen i Retsplejeloven blev adgangen til at foretage hemmelige ransagninger behandlet af Strafferetsplejeudvalget i betænkning nr. 1159/89, hvor et flertal anførte, at man ikke

*”kunne afvise, at det i enkelte tilfælde af hensyn til efterforskningen er nødvendigt, at der gives politiet adgang til at foretage hemmelig ransagning”.*<sup>3</sup>

Man tilføjede dog, at

*”For flertallet er det afgørende, at der i retsplejeloven foretages en sådan begrænsning og regulering af hemmelige ransagninger, at anvendelsen af dette retsmiddel kun sker i absolutte undtagelsestilfælde, og at der sikres den fornødne kontrol”*<sup>4</sup> Omvendt udtalte mindretallet, at:

*”(…)hemmelig ransagning er et så ekstraordinært efterforskningsskridt, der bryder radikalt med de hidtil i retsplejeloven tilsikrede retsgarantier (...) at det principielt ikke bør tillades.”*<sup>5</sup>

På trods af dette medgav mindretallet, at der kunne være enkelte og meget særegne situationer, hvor kriminalitetsformen var så grov, at hemmelige ransagninger kunne retfærdiggøres:

*”Mindretallet mener dog, at hensyn til statens forhold til fremmede magter eller til statens sikkerhed kan gøre det påkrævet, at ransagning foretages hemmeligt. Sager, der behandles af politiets efterretningstjeneste, vil i en del tilfælde være af særegen karakter og kræve diskretion i et omfang, der ikke kan sammenlignes med de hensyn, der gør sig gældende i andre straffesager.*

<sup>2</sup> Lov nr. 411 af 10. juni 1997

<sup>3</sup> Betænkning nr. 1159/89, side 100

<sup>4</sup> Betænkning nr. 1159/89, s. 101f

<sup>5</sup> Betænkning nr. 1159/89, s. 102

*Mindretallet finder derfor, at der bør kunne gives adgang til at hemmeligholde ransagning i sager vedrørende forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller kapitel 13.”<sup>6</sup>*

Også ved indførelsen af bestemmelsen i 1997 advarede Justitsministeriet om det betænkelige ved at udvide bestemmelsens rækkevidde og foreslog således ”en noget mere begrænset adgang til hemmelig ransagning end efter flertallets forslag i betænkningen.”<sup>7</sup> Helt konkret foreslog Justitsministeriet, at:

*”(...)hemmelig ransagning bør kunne ske i de tilfælde af alvorlig kriminalitet, hvor adgang vil have størst betydning i praksis. Det foreslås derfor, at der skal kunne ske hemmelig ransagning i sager om overtrædelse af straffelovens § 237 om manddrab og § 191 om grove narkotikaforbrydelser. Hemmelig ransagning skal endvidere som i Strafferetsplejeudvalgets lovudkast kunne ske i sager om forsætlig overtrædelse af kapitel 12 eller 13 om forbrydelse mod statens sikkerhed, statsforfatningen og de øverste myndigheder, hvilket også mindretallet i Strafferetsplejeudvalget gik ind for.”<sup>8</sup>*

Ved Folketingets behandling af lovforslaget gav § 799 også anledning kritiske høringssvar og indgående principielle retssikkerhedsmæssige diskussioner blandt ordførerne, hvoraf flere var stærkt kritiske.<sup>9</sup>

I forbindelse med vedtagelsen af terrorkpakke I og II blev rækkevidden af RPL § 799 indirekte udvidet til også at omfatte de nye bestemmelser, der blev indsat i kapitel 12 og 13, jf. STRL §§ 114ff. Udvidelsen medførte således, at eksempelvis økonomisk støtte til terror, jf. § 114 b, nr. 1 og fremme af terrorvirksomhed, jf. § 114 e blev omfattet af anvendelsesområdet for hemmelige ransagninger, jf. RPL § 799. Udvidelsen af bestemmelsen blev begrundet i ”det nye trusselsbillede, der er opstået i forlængelse af terrorangrebene mod USA den 11. september 2001. Også her gav udvidelsen anledning til kritik fra flere ordførere.<sup>10</sup>

Endelig blev bestemmelsens anvendelsesområde udvidet i 2013, idet overtrædelse af skatte-, told- og afgiftslovgivningen af særlig grov beskaffenhed blev omfattet.<sup>11</sup> Således blev bestemmelsen i 2013 udvidet til

<sup>6</sup> Betænkning nr. 1159/89, s. 103

<sup>7</sup> Pkt. 5.4 i de almindelige bemærkninger til Forslag til Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og våbenloven, fremsat den 28. november 1996

<sup>8</sup> Pkt. 5.4.2 i de almindelige bemærkninger til Forslag til Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og våbenloven, fremsat den 28. november 1996

<sup>9</sup> Betænkning over lovforslag nr. L 98 1996-97, 1. samling, afgivet af Retsudvalget

<sup>10</sup> 1. behandling af lovforslag L 35, fremsat den 13. december 2001

<sup>11</sup> Udvidelsen omfattede også andre former for forbrydelser som fx organiseret indbrudskriminalitet og grove røverier, jf. strl § 286, stk. 1, jf. §§ 276 og 288

også at omfatte ikke-personfarlig kriminalitet. Der er således sket en løbende "formålsforskydning" således, at adgangen til at foretage hemmelige ransagninger er blevet udvidet til nye områder, herunder visse, der tidligere ikke blev anset for tilstrækkelige alvorlige til at kunne retfærdiggøre så intensivt et indgreb.

Den restriktive opfattelse af hemmelige ransagningers legitimitet og den betragtelige vægt, der blev lagt på den bagvedliggende beskyttelsesinteresse i betænkning 1159/89, er svært forenelig med den senere udvikling. Det er også bemærkelsesværdigt, at Rigsadvokaten ved den seneste udvidelse af bestemmelsens anvendelsesområde i 2013 foreslog, at hemmelige ransagninger skulle kunne foretages ved behørig mistanke om organiseret indbrudskriminalitet planlagt og målrettet mod fx designermøbler.<sup>12</sup> En række ordførere var ellers skeptiske ved forhandlingerne om den seneste udvidelse af bestemmelsen i 2013. Ved førstebehandlingen af lovforslaget udtalte retsordfører Karsten Lauritzen (V):

*"Hemmelige ransagninger udgør et meget stort indgreb i den private frihed og den enkeltes adgang til et privatliv. Skal vi give politiet adgang til at ransage et hjem eller en virksomhed uden ejerens vidende, blot fordi vedkommende er under mistanke for at have begået økonomisk kriminalitet? Det er det spørgsmål, der rejser sig med det her lovforslag. (...) Selv om vi er enige med regeringen om målet, er vi nødt til at tage hensyn til retssikkerheden – ikke blot for den enkelte, men også for den enkelte virksomhedsejer og den enkelte virksomhed. Det er jo ikke ulovligt at tjene penge, og at skabe arbejdspladser er ikke en forbrydelse. Det er tværtimod en forudsætning for, at vi har råd til skoler, hospitaler og omsorg for vores svageste."<sup>13</sup>*

Herudover udtalte retsordfører for Liberal Alliance Simon Emil Ammitzbøll, at hemmelige ransagninger "gør op med almindelige retssikkerhedsprincipper". På trods af dette blev lovforslaget vedtaget, og som beskrevet ovenfor, blev rækkevidden for reglerne om hemmelige ransagninger udvidet markant.

Der synes således at være sket en "formålsforskydning" således, at hemmelige ransagninger kontinuerligt er blevet udvidet til nye og i visse tilfælde mindre alvorlige forbrydelser end forudsat i betænkningen. Uanset, at denne udvikling ikke i sig selv kan antages at være i strid med hverken grundlov eller internationale

---

<sup>12</sup> Jf. en indhentet udtalelse fra Rigsadvokaten i et svar til Retsudvalget:

<http://www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/l164/spm/3/svar/1053857/1249085.pdf>

<sup>13</sup> Førstebehandlingen af L 164 fremsat den 28. februar 2013. Det skal dog bemærkes, at ordføreren "bløder op" og skifter holdning til spørgsmålet om dette, jf. "Politiet får friere hænder til hemmelig ransagning", Berlingske, den 21. maj 2013

forpligtelser, indikerer den et skred i opfattelsen af alvoren og intensiteten af hemmelige ransagninger, samt en desavouering af beskyttelsesinteressen bag grundlovens § 72 og EMRK artikel 8.

## 4. Praksis om hemmelige ransagninger

For så vidt angår *antallet* af hemmelige ransagninger har justitsminister Søren Pind (V) i et nyligt svar til Folketinget oplyst, at der i perioden fra 2012-2014 blev foretaget ca. 2.000 hemmelige ransagninger (der på grund af reglerne om gentagne hemmelige ransagninger derfor ikke er det samme som antallet af *retskendelser* desangående).<sup>14</sup> Til sammenligning oplyste daværende justitsminister Lars Barfoed (C), at der i perioden 2009-2010 blev foretaget ca. 200 hemmelige ransagninger.<sup>15</sup> Fra 2012-2014 blev der således i gennemsnit foretaget 667 hemmelige ransagninger om året, mens der i 2009-2010 blev foretaget ca. 100 om året (det skal understreges, at tallene er behæftet med en vis usikkerhed).<sup>16</sup> I denne relativt korte periode på 6 år (2009-2014) er der altså sket en stigning af antallet af hemmelige ransagninger i omegnen af 667%.<sup>17</sup> Det skal hertil lægges, at omfanget af PET's anvendelse af hemmelig ransagning, og dermed de mest alvorlige sager, er fortrolig og derfor ikke indgår i ovennævnte tal. Det skal i den forbindelse også bemærkes, at Højesteret i 2010 vurderede, at reglerne om hemmelige ransagninger også kan benyttes til at tilgå private borgeres Facebook-konti.<sup>18</sup> Idet en stor del af kriminaliteten de seneste år er flyttet fra den virkelige verden til den virtuelle, kan dette muligvis spille en rolle ift. den markante stigning af ransagninger.

<sup>14</sup> Endelig besvarelse af spørgsmål nr. 113 (Alm. del) til Retsudvalget den 17. september 2015

<sup>15</sup> Endelig besvarelse af spørgsmål nr. 2 (vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Sporing af skjult udbytte og andre aktiver, forældelse af konfiskationskrav, hemmelig beslaglæggelse m.v.) (L 54), den 7. december 2010

<sup>16</sup> Ministeren bemærker det ikke eksplicit i sit svar, men på baggrund af en ordlydstolkning må det udledes, at tallet repræsenterer antallet af ransagninger og ikke antallet af *kendelser*, der reelt set er lavere, da én kendelse kan give tilladelse til et flertal af ransagninger, jf. RPL § 799, stk. 3 omkring "gentagne ransagninger"

<sup>17</sup> Det skal bemærkes, at ovenstående tal er behæftet med en vis usikkerhed, idet kendelser om hemmelig ransagning ikke registreres i politiets journaler, hvorfor nogle af tallene "beror på et skøn baseret på medarbejderes hukommelse". Det skal i øvrigt også bemærkes, at de hemmelige ransagninger, som Politiets Efterretningstjeneste har foretaget, ikke fremgår af ministerens svar, hvorfor det reelle samlede antal hemmelige ransagninger er højere end det oplyste. Stigningen skal i øvrigt ses sammen med, at både Task Force Øst og Vest, som har foretaget en ikke ubetydelig del af de hemmelige ransagninger, blev oprettet i hhv. 2009 og 2012.

<sup>18</sup> Jf. UfR.2012.2614.H, også benævnt i fodnote 1

Som sagt anførte udvalget bag betænkning 1159/89 om ransagning under efterforskning, at hemmelige ransagninger kun bør benyttes i "absolutte undtagelsestilfælde". I den forbindelse er det bemærkelsesværdigt, at bestemmelsens rækkevidde, som nævnt, blev udvidet i 2013 til også at omfatte økonomisk kriminalitet.<sup>19</sup> Karakteristisk ved denne form for kriminalitet er, at den ikke er personfarlig og på en række områder også mindre alvorlig end eks. de fleste af forbrydelserne i straffelovens kapitel 12 og 13. I sit svar til Folketinget kommer justitsministeren ikke nærmere ind på, hvor mange hemmelige ransagninger der er foretaget med udgangspunkt i hver enkelt forbrydelse. Dog bemærker ministeren, at der kun har været foretaget en enkelt hemmelig ransagning i en sag omfattet af straffelovens § 289.<sup>20</sup> Dette synes i uoverensstemmelse med de udtalelser, daværende justitsminister Morten Bødskov (S) fremkom med ifm. lovændringen i 2013:

*"Organiseret økonomisk kriminalitet er blandt andet udbredt i rocker – og bandemiljøet. Den virksomhed skal der sættes hårdt ind overfor – og her er hemmelige ransagninger et godt redskab. Både politiet og Rigsadvokaten vurderer da også samstemmigt, at hemmelige ransagninger kan være med til at sikre, at politiet får fat i bagmændene bag den hårde, organiserede kriminalitet."*<sup>21</sup>

Baseret på ministerens udtalelser får man umiddelbart et indtryk af, at der er et presserende behov for at bekæmpe den økonomiske kriminalitet ved hjælp af bl.a. hemmelige ransagninger. Som sagt viser tallene dog, at der siden bestemmelsens ændring alene er blevet foretaget én hemmelig ransagning iht. § 289 om økonomisk kriminalitet, hvorfor udvidelsen af bestemmelsens rækkevidde synes overflødig. Således bør der også være en generel påpasselighed med at udvide bestemmelsen til at gælde ikke-personfarlige forbrydelser og mindre alvorlige forbrydelser.<sup>22</sup>

Samlet set synes den dramatiske stigning i antallet af egentlige ransagninger at indikere en tendens, hvorefter hemmelige ransagninger er gået fra at være en undtagelse, i overensstemmelse med betænkning nr. 1159/89, og Justitsministeriets bemærkninger ved indførelsen i 1997, til at blive et mere normalt efterforskningskridt.

<sup>19</sup> Men også fx grove røverier og organiseret indbrudskriminalitet, jf. fodnote 11

<sup>20</sup> Ibid note 14

<sup>21</sup> Pressemeddelelse fra Justitsministeriet, udsendt den 3. juni 2013: "Indsatsen mod økonomisk kriminalitet styrkes"

<sup>22</sup> Advokatrådet gjorde tillige opmærksom på dette synspunkt og anførte, at "hemmelige ransagninger er retssikkerhedsmæssigt uhyre betænkelige" og fandt det "alt for vidtgående" at foretage hemmelige ransagninger "ved mistanke om overtrædelse af ikke-personfarlig kriminalitet", jf. Advokatrådets høringsvar til lovforslaget: <http://www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/l164/bilag/1/1220683.pdf>

Uanset lovligheden heraf underminerer denne udvikling beskyttelsen af bl.a. grundlovens § 72 og EMRK artikel 8, ligesom det er tilfældet med "formålsforskydning" behandlet ovenfor.

## 5. Konklusion og anbefalinger

Analysen indeholder en overordnet redegørelse af retsgrundlaget for hemmelige ransagninger, der udgør et indgreb i grundlovens § 72 og EMRK artikel 8 vedrørende boligens ukrænkelighed og retten til privatliv. Antallet af hemmelige ransagninger er ifølge et svar fra justitsminister Søren Pind til Folketingets Retsudvalg steget med omkring 667 % de seneste 6 år (2009-2014). Udviklingen i politiets brug af hemmelige ransagninger stemmer dårligt overens med, at det i Strafferetsplejeudvalgets betænkning 1159/89 om ransagning under efterforskning blev fremhævet, at dette efterforskningsskridt alene skulle benyttes i "absolutte undtagelsestilfælde". Trods dette er der med tiden både sket en "formålsskydning" således, at anvendelsesområdet for hemmelige ransagninger løbende er blevet udvidet, ligesom der tilsyneladende er sket en lempeligere anvendelse af dette efterforskningskridt fra politiets side. På den baggrund anbefales det, at der foretages en nærmere gennemgang af de sager, hvor hemmelig ransagning anvendes, med henblik på at kortlægge hvad den betragtelige stigning skyldes, og hvorvidt de forskellige politikredse anvender hemmelige ransagninger ensartet. Selvom den nuværende praksis har den fornødne hjemmel i retsplejeloven, er baseret på retskendelse og må antages at være i overensstemmelse med EMRK, anbefales det, at justitsministeren udfærdiger en skrivelse til samtlige politikredse og indskærper, at hemmelige ransagninger udgør et særdeles intensivt indgreb og derfor skal være en reel undtagelse og ikke et normalt efterforskningskridt, selvom der er tale om alvorlig kriminalitet.